

政治教育の意義・問題点と教育実践 ～政治的価値・政治的イデオロギーに注目して～

穂山 守夫

要 旨

本稿はまず最近導入された主権教育を契機にして政治的価値・イデオロギーを含む政治教育の意義と問題点を明らかにする。次に、日本より主権者としての政治教育が進んでいる主要国の政治教育の事例等を参考にしながら日本の主権者教育の在り方を検討するものである。

キーワード：政治教育，政治的中立性，主権者教育，生徒の内心の自由

1. はじめに

本稿は政治的価値や政治的イデオロギーを含む政治教育の意義と問題点を検討したうえでその価値等をどのように配慮しながら教育実践をすることが要請されるかをイギリス等の主要国の政治教育等を参考にして明らかにしようとするものである。

2015年6月には選挙権年齢が20歳から18歳に引き下げられるとともに2018年6月には民法上の成人年齢も一定の制限は有しながらも18歳に引下げられるという改正が行われた。こうした成人年齢の変更に伴い、近年特に高等学校における政治教育が主権者教育として展開されるとともに主権者教育に注目が集まっている。

主権者教育については、長らく、米ソの冷戦構造に伴う保革対立軸を下敷きにした文部省対日教組の対立構図を反映して、教育現場ではタブー視されてきた。そのため教育現場では近年の主権者教育への注目・推進と選挙年齢の引き下げといった公選法改正が行われるまで積極的に扱われてこなかった。

こうした背景を持つ政治教育について、近年政

治教育を新たに読み替える形で主権者教育の実践事例や多くの研究が蓄積されてきた。主権者教育の実践としては、高校段階では神奈川県の県立高校の「シティズンシップ教育」のうちの「政治参加教育」の一環として参議院通常選挙の際に実施する模擬投票等が挙げられる。

とはいえ様々な主権者教育の取り組みには課題がある。まず学校における主権者教育は高校生に対するものが重点的に行われたが、政治や選挙の「知識学習」や、「投票を体験する取り組み」に重点が置かれ、生徒が「主体的に考え、十分議論し、意思決定を促す取り組み」は必ずしも多くない。その要因として間近に迫る選挙を見据えた、短期間に早急に選挙の知識や関心を高める取り組みが、主として「特別活動」や「公民科目を担当する科目」で行われたことや教員の考える時間や教える時間が十分に確保できなかったことや公選法上の選挙運動規制や教員の政治的中立性の観点から、政策的討論や教員による判断材料の提供方法等につき留意する事項が多く、授業で扱いにくい点があったこと等が考えられる。また選挙管理委員会の出前授業は同委員会の人員不足により学校からの要望に対応できていない。こうした取り

組みは特殊な実践的報告にとどまることが多く包括的な研究はなされてこなかった。

そこで本稿では、今後教員が積極的に行わなければならない主権者教育について政治的価値を生徒に受容させる教育を行う際、この政治的価値に配慮しながら生徒の思想良心の自由に留意してどのような教育実践をすればよいのか、海外の事例等を基に明らかにしたうえで日本の政治教育の在り方を考える。

こうしたことを明らかにするために、本稿では次のような構成で論じる。まず第2章では本稿の課題を明示した。第3章では先行研究において日本の政治教育がいかに論じられてきたかを特に政治的価値や政治的イデオロギーの側面に焦点を当ててレビューする。第4章では海外での主権者教育が政治的価値を含む政治教育について何に留意して政策形成されているか、また実践されているかを論じたうえで、主要国の政治教育に共通する留保や各主要国の政治教育の特色を論じる。第5章では以上を踏まえて日本の政治教育の在り方を示唆する。

2. 主権者教育と生徒の内心の自由（1）

教育基本法は、我が国の侵略戦争とその結果に対するラディカルな反省に基づき教育により平和で民主的な国家及び社会の形成者として必要な資質を備えた国民（主権者・市民）を育成等するために制定された（同法1条、旧1条）。この主権者を育成するため同法14条1項、旧8条1項は、政治教育により国民が自由民主的な国家において必要となる政治的教養を涵養することを求めた。この政治教育は単に政治に関する知識を教えるのみならず日本国憲法の国民主権原理という「価値原理」を制度化する立憲民主制を維持・存続させる行動主体である能動的主権者の育成を目指すものである。この教育は国民を特定の党派的価値を

注入する党派的教育なる恐れがあるので同条2項は1項の政治教育の逸脱の歯止めとして教育の政治的中立性を規定した。その趣旨は「学校」が「特定の政党の宣伝活動」に利用されることを防止する点にある。

教育基本法の趣旨からすると、政治教育は積極的に行われることが期待される。ところが冷戦構造に伴う保革対立を下敷きにした文部省対日教組の政治的対立が生じたので、日教組等の教職員組合の活発な政治活動を抑制するため1954年に教育二法が成立した。1960年代には、全共闘等の大学生組織の過激な学生運動の影響を受けた高等学校の生徒の過激な政治活動等が問題化したことから、1969年に「高等学校における政治的教養と政治的活動について」の通知により、授業において現実の具体的な政治的事象の慎重な取り扱いを求めるとともに、高校生の政治活動が学校内で禁止され、学校外でも制限・禁止された。このような経緯から、教育現場では、社会で政治的な議論の対象となっている事象を積極的に扱う政治教育はタブー視されてきた。

2015年10月29日、文部科学省は、1969年の通知「高等学校における政治的教養と政治的活動について」を廃止し、新たに「高等学校における政治的教養の教育と政治に関する教育の取り扱いについて」で、「政治的中立性」を確保しつつ、「現実の具体的な政治的事象」も取り扱うなど、より一層『具体的かつ実践的な指導』を行うこととし、また高等学校の生徒等が国家・社会の形成に主体的に参画していくことが一層期待されとした。もっとも有権者となる高校3年生に対しては、授業などの「教育活動（生徒会活動や部活動を含む）における選挙活動、政治活動」が改めて「禁止」された。更に「放課後」や「休日」等に「学校内」で「選挙活動」を行うことも学校施設の管理や他の生徒の日常活動に支障が出ないよう改めて「制限・禁止」した。

一方、高等学校は、18歳以上の生徒の選挙活動ができるようになったことは尊重し、原則として「学校外における政治活動」を「容認」した。

以上からすると最近の主権者教育が以前より積極的に行われるようになったが、主体的な主権者育成の観点からすると不十分である。とはいえ以前より主権者教育としての政治教育が推進されるので、政治的価値教育としての主権者教育が内在的にその価値を生徒に受容させる危険性があるので、主権者教育は「内在的」に生徒の思想良心の自由を侵害する恐れがある。そこで政治教育の意義と問題性についての先行研究を検討する。

3. 主権者教育の意義・問題点と主権者教育（政治教育）に関する先行研究の検討（2）

3.1 政治教育（主権者教育）の意義

従来、児童・生徒が将来主権者として政治活動を含めた社会参加を行うために必要な知識・技能を習得することを目的とする教育は、政治教育と呼ばれた。最近では政治教育における生徒の『主体的な参加』を重視して、主権者教育は「シティズンシップ教育」とも呼ばれる。もっともシティズンシップ教育は主権者教育より広範な内容を持つ場合もある。

3.2 政治教育（主権者教育）に関する先行研究の検討

永井憲一は、主権者教育を「憲法でうたわれた平和で民主的で文化的国家を担う主権者を育てるもの」であり、主権者教育は、憲法によって規範的に要請される。すなわち平和的生存権を規定する「憲法前文」や、「教育を受ける権利を定めた第26条」などで主権者教育は保障されており、国は憲法にのっとった教育をする義務があり、国民はその教育を受ける権利がある、とする。この憲法が要請する主権者教育を具体化するのが教育基

本法を中心とする教育法体系である。教育基本法は、前文で、憲法が精神が教育により具体化されることを示唆し、これを推進すべく1条は教育の目的として「平和で民主的な国家及び社会の形成者」として「必要な資質を備えた国民の育成」を挙げている、としている。この要請を受けて14条1項は政治教育の尊重を規定した。これらの点等からして、立憲民主的な憲法価値は、教育で教えられなければならないといえる。政府がこの権利を担保する教育行政をしない場合、請求権（学習権保障の制度化を求める「生存権としての教育要求権」、平和で民主的な国を維持・発展させる資質を備えた主権者となるための「公民権・文化権としての主権者教育権」）のレベルでは憲法の要請する主権者教育をしていないから、不作為の違憲確認訴訟を提起することが考えられる。このように主権者教育が国に対する請求権の側面を有するとすると、国は憲法価値を実現するために積極的に教育内容に関与できることになる。そうすると国が積極的に主権者教育を行い生徒の内心の自由等を侵害する恐れがある。これに対して教師の教育の自由で対抗することが考えられるが、永井は多様な価値を反映した学習権や学習権をサポートする親の教育権と教師の教育の自由の内容について明らかにしていない。これは永井の主権者教育が主として請求権的側面を重視して、主権者教育権に基づき、国家の教育内容決定権を認めるため教師の教育の自由が重視されないことによると思われる。しかし国家による教育への不当な介入を防ぐためには教育の自由は不可欠である。したがって教育の自由を重視し、その侵害は作為による教育の自由の侵害であり、その処分の取消しや国家賠償を求めることができる、と解すべきである。

他方、教育専門家である教師は、学校教育において生徒に対して、学習権をサポートする教育権を有する教育権者である親（教育の自由の古典的

中核的主体)から直接的に信託(私立学校の場合)もしくは間接的に信託(公立学校の場合)された教育権(職務権限性が加味された自由権)を行使するとともに、学校設置者である国(地方公共団体を含む)や私立学校の学校教育遂行機関として専門的に教育の職務権限を行使する、のである。したがって教師の専門的教育の自由は、国の干渉に対して自由権・専門的自律権として機能し、他面、生徒との関係では生徒の学習権を専門的観点から担保する職務権限であると同時に学習権と表裏の関係にある人権であるといえる。この人権性と専門的独立的な職務権限性を有する教師の教育の自由は、学問の自由(憲法23条)の一内容である教授の自由に含まれる、と解釈すべきであると同時に学習権(憲法26条)の充足に不可欠なものとして教育を受ける権利の内容をなすと解すべきである。

これに対して、自由主義的教育法学者である兼子仁は、教育の条理から教育の内的・外的区分論に立脚して、教育内容について、政治部門である国会の多数派によって定立された法規範を設けること自体が国民の教育の自由との関係で問題をはらんでいるとして教育法の対象から外し、教育の自律性を重視して教科教育学などの教育学の対象としたので、憲法は教育内容に対して法的拘束力を持たず、民主主義・平和・真理は現行教育法の基本原理というより単に教育的・文化的価値を持つ「教育内容指針」としての意味しか持ち得ないとして国家による教育内容への統制を回避するが、「学校制度的基準」の範囲では「法的拘束力」はあるとする。しかしその「学校制度的基準」の範囲は不明確であるから、その規準の解釈如何により国家による教育内容への統制が許容される恐れがある。

これに対して堀尾輝久は「教育を受ける権利」を「教育への権利」あるいは「教育に関する権利」と読み直し、この権利の軸は「人間が成長・

発達する権利」であり、この「人間が成長・発達する権利」は「学習の権利」及び「探究の自由」と不可分であり、それにふさわしい教育を求める権利だとして、国民教育権説を理論的に根拠づける。また今橋盛勝は、第一の教育法関係を基底にしながら国民教育権説を構築している。国民教育権説はこのような論理構成で国による教育の自由や学習権の侵害を回避しようとする。そうすると教育内容決定権を国民が有して、その国民から信託を受けた教師に教育内容決定権が白紙委任されることになる。しかし国民の教育意思は一枚岩でないから、この委任は擬制に過ぎない。

一方、憲法学者の成嶋隆は、憲法の規範的要請に従った憲法教育は、現存体制維持の機能を内包し、体制超越的な機能を有する教育の本質に反するとするし、憲法学者である今野健一も同じ立場である。しかし、日本国憲法下における、主権者教育を含む憲法教育は、日本国憲法の想定する「憲法的価値秩序」を維持しようとするものであり、現存体制維持の機能があるのは否定できない。とはいえ公教育による「党派的政治価値」の生徒への教え込みは、生徒の「内心の自由」や「学習権」や親の教育権を侵害する。この点に配慮した国民教育説は、教育内容への国の国家主義的・反動的介入を防止しようとする点で「実践的意義」がある。しかし「理論的」には教育内容への憲法規範的要請に基づく国の教育内容決定権を否定する必要はなく憲法理念に忠実でない「国の党派的・反動的な教育内容への干渉」を、違憲として排除すればよいのである。家庭教育やその延長である塾教育等の「私教育」においては、教育の私事性が妥当し、国民教育説は基本的に妥当するが、私事性を有する私教育の単なる組織化でない、公共性を有する「公教育」においては「憲法的価値秩序の枠」があり、憲法的価値の子供への注入が要請されるから、国民教育説には、問題がある。国民教育説が教育内容を親ないしその信託

を受けた教師集団（各学校）が決定するとし、地域的・国家的な教育のミニマムスタンダードが必要な場合、「何らかの関係者の代表による組織体」が編成されることになるだろうと、主張しても、それは実態から乖離する。全国的な教育のミニマムスタンダードを作るのは、實際上、国家にならざるを得ず、教育の基本的制度設計は国会が行い、その制度の枠内で文部科学省の教育行政がなされることになるのであるから、この構想は、国家の教育権の内実を戦後の立憲民主的な公教育の理念から離れた政治的（反動的）・党派的なものから、親・住民の学校教育への実質的参加（関与・協力や批判）等により親等のニーズに沿ったものにしようとするものであるといえよう。とにかく日本国憲法の想定する基本的な「憲法的価値秩序」を維持するためには憲法の価値体系を教育により子どもに伝達・習得させる必要があるから、憲法の内容に対する憲法的拘束力は認めざるを得ない。また教師の教育と子ども・親の対立があり、親の教育権を白紙委任的に教師に信託したとみることは困難である。

そこで佐藤修司は運動論的立場から国民の教育論と内外事項区分論の再構成を次のように試みる。第一に公立学校の教師も自治体職員も共に自治体の一部を構成して、公共的サービスを提供している。非権力的作用と見られてきた教育も行政全体と同様に国民の権利に対するサービスであるから「教育」と「行政」とを権力作用か否かで区分することはできない。第二に体罰等の人権侵害を行う教師や保守的な教師が存在するし、一方子ども・親、住民の中にも保守的な人がいるから、教師・親等を単純に反権力でくくることができない。以上の点を踏まえて国家と国民の分け方を変更して、国家をサービスの提供者・権利実現の責任者、一方国民をサービス受給者・権利行使の主体、教師を国家の側に位置付ける必要がある。内的事項についても国家等は学習権を実現すべく法

令制定・政策策定権限を持つが、親等の精神的自由を侵害しないように法令制定等の立法機能は大綱的基準のレベルにとどまり、教師の教育活動を直接的に拘束するものであってはならないし、国家等の行政的機能は、内的事項に関しては指導助言にとどめるべきである。労働者である教師は教育に関わる専門職として国等に対してだけでなく学校に対しても内部的自由（教育の自由）を有し、外的事項にも教育法令・教育政策等の第一次的解釈権・実施権を有する。

この再構成は国民教育説・区分論の欠点を是正する点で意義があるが、教育が「人格形成」に関わるものであるから、教育サービスを一般の行政サービス特に警察のサービス等の権力的サービスと同視できない。また教師を国家の側に組み込むことは、国家権力の教育への介入を排除する教師の教育の自由を弱める恐れがある。したがってこの再構成には賛成できない。

3.3 主権者教育の限界

立憲民主的な日本国憲法は、学校教育において民主社会の維持・発展を可能にするための主権者教育を含む民主的教育を要請する。民主的教育は、子どもに民主的原理を理解させるだけでなく、その価値を「内面化」し、民主的に行動するような「民主的態度」を要請しなければならない。この点で主権者教育としての政治教育は立憲民主的価値を内在化している政治的価値教育なのである。

そうすると国家が学校における主権者教育を通じて子どもに立憲民主制の価値等の憲法的価値を生徒に受容させようとする場合、生徒の思想・良心の自由への国家介入の可否が問題になる。特に保守的な安倍内閣→文部科学省→教育委員会→校長→教員のルートにより自民党的な党派性を有する政府の考える「愛国心」や「公共性意識」の涵養が、教員により生徒に対して権力的になされる

場合が問題である。

立憲民主的な憲法が決定した自由民主的憲法秩序を維持するためには、生徒に対して立憲民主的な憲法的価値を理解させて、子どもが民主的かつ主体的に社会や国に関与することが必要であるから、生徒の自発性を尊重しながら、そのような憲法的価値を学校教育により組織的に生徒に持たせるよう教育することは認められる。

しかし他方において生徒は、その享有する思想・良心の自由・自由権の側面の学習権により「国家権力による教化プロセスに縛られずに、自らの信条を自由に形成していく権利」があるので、その権力的教化の限界が問われる。

公教育の場である学校において、国家はどの程度、親・子どもの思想・良心の自由に介入できるであろうか。国家の不当な介入を極力避けるため、学校は、主として生徒が将来社会に参画する際に必要となる知識・技能等の事実・真実を教える場であり、人によって異なる価値観、特に国家的価値を教え込む場でないと考えることもできる。この場合、批判精神を持った生徒が公的な学習空間である学校において「学校による他律的教化」を排して主体的・自主的に独自に国家観等の価値観を形成すべきである。

確かに主体的・自主的な生徒を前提とするなら、このような考えは理念としては肯定できる。しかし実際は、批判精神を余り持てない未熟な子供がいるし、そのような自由を組み込んでいない問題のある学習空間が少なくないので、民主的手続や人権尊重の精神の習得のためには、子どもの自律性・学習権を尊重しながらも教員が後見的に価値観を教える必要がある。

これに対して、西原博史は、学校教育の目的が多様な情報の提供であり、価値観を教え込むことではないとする。もっとも「憲法秩序」は、ある程度まで、「価値観に関わる中立性が当てはまらない例外領域」を構成し、公教育において「人権

体系」や「民主制」は尊重・配慮されるべきであるが、教育の中立性からイデオロギー的強化に該当するような直接の権力行使を通じて有無を言わずに特定の価値観を受け入れさせることはできないとする。

確かに教員が権威的に一方的に有無を許さずに生徒に特定の国家観等の価値観を教え込むべきではない。とはいえ日本国憲法の理念も、一種の自由民主的イデオロギーであるから、公教育は憲法的価値から完全な中立性（非政治性）を貫徹できず、立憲民主的偏向性（イデオロギー）があり、そのイデオロギーを憲法秩序の維持にとって必要なものとして、教育の自律性・政治的中立性を踏まえながら、教員が教育の専門家として生徒に教える必要がある。これに対して、生徒はその立憲民主的理念を自己の価値観とは異なっている日本国憲法が要請するものと理解し、受容することに努めるべきであるが、どうしても納得できなかったら、思想・良心の自由により内心においては、その理念の受容を拒否できると解すべきである。これに対して憲法理念に反するような国家権力による反動的な教育は許されない。

4. 主要国の主権者教育（3）

日本の主権者教育の在り方を考えるうえで主権者教育が日本より進んでいる英国等の欧米の主要国の主権者教育が参考になる。それでまず英国についてみていく。

4.1 英国（イングランド）のシティズンシップ教育

英国では若者の①学校・社会参加の低下②薬物利用等の犯罪や③選挙の投票率の低下のような政治的無関心の増加や④1960年代以降の「移民の増加」や90年代を通じての「エスニック・マイノリティ（インド系やパキスタン系等）の増加」によ

る「多文化社会化」に伴う「共通の価値観の欠如」といった社会問題を生じ、国民の「同質性」を前提とする「民主主義の危機」が生じた。それに対応するために1990年代から民主主義社会が抱える問題に自ら「能動的」に取り組む「市民的能力の育成」を眼目とする「シティズンシップ教育」の必要性が指摘された。

1998年に政治学者バーナード・クリックを座長とする「シティズンシップ諮問委員会」は、最終報告書「学校でのシティズンシップ教育と民主主義の教育」(クリックレポート)を出した。そのレポートでシティズンシップ教育の究極の目的は「能動的市民性の涵養」であるとされていた。その3つの大きな構成要素は①「社会的・道徳的責任感の要請」②「コミュニティ参加」③政治的リテラシー(広義の政治的知識や理解・スキル等により批判的・多角的に政治的物事を考えられる力)の学習であるが、それを構成要素とするシティズンシップ教育を必修化することを提言した。このクリックレポートはシティズンシップ教育の構成要素のうちで「政治的リテラシー」育成を重視し、そのために社会的問題を扱うことを勧めているが、その際取るべき「教師の3つのスタンス」についても言及している。1つ目は、教師が「中立的審判者」になることである。2つ目は、生徒の議論のバランスをとることである。3つ目は、教師が政治的宣伝・強化とは異なる「自分の意見」をあえて言うことである。

シティズンシップ教育は、政治教育を内容としているので、教育の政治的偏向を避けるためその「教育の政治的中立性」が要請される。1996年の教育法は、①12歳未満の公立学校の生徒が特定の党派に偏った政治的活動を行うこと(第406条1項a)②公立学校の教員が、いかなる教科の授業でも「特定の党派に偏った政治的見解」を「宣伝」すること(第406条1項b)等を禁止している。また公立学校では、③地方教育当局、学校理

事会及び校長が、対立する見解について、生徒にバランスのとれた説明を行うよう、手段を講じなければならない(第407条)。学校外の重要な取り組みとして、ナショナル・シティズン・サービス(NCS)を挙げることができる。ナショナル・シティズン・サービスは学校でない民間団体によって運営されているが、運営費のほとんどが国費で賄われている。

4.2 ドイツの政治教育

戦後、世界主義に立脚した「市民教育」が目指された。この市民教育は、生活の形式(社会の諸組織)で妥協と寛容を軸とした民主的な人間関係の形成を図るものである。この立場からすると、この生活形式である人間関係の中で分担した社会的役割を果たすときに、同様な生活形式である政治においても、生き生きとした活動が可能になるから、「政治教育の目的」は生徒に行動的な人間の民主的人間関係を作り出す民主的原理・役割を身に付けさせて、他者と相互的信頼関係で結ばれ、責任ある行動を自己の役割として果たす市民の育成にある。したがって「政治教育の対象」は学校のみならず社会集団を通じて人間社会に貢献しうる「民主的な態度の形成」であり、それは社会的諸集団内における経験を通じて可能となるのである。そして政治教育の内容は①社会集団内の政治的倫理に関わるもの②社会集団内での社会的役割活動に係るものなどである。政治教育の方法は国語・歴史・地理・宗教等と充分に関係づけられてなされるものである。

しかし東西対立に基づく政策の転換やドイツ人の生活態度に深く根を下ろしている非政治性・非民主性等のため国家公民教育の伝統が深く残存した。この国家公民教育論は、民主主義を下(生活)からではなく上(憲法)から生じるとして、政治教育は市民的自由と人権保障を理解させることと、その保障等を可能にする国家を実現するた

めに正義秩序と平和秩序を維持のための責任を持つ人間を育成するものである。そこから「政治教育の場」は法秩序と平和秩序の擁護者としての国家自体である、とされる。そして政治教育はその国家秩序の下で国民に自己の使命を貫く「倫理性」を教えることである。国家公民教育論の内容は「精神的陶冶」を中心とし、その方法は特にドイツの「歴史」の中に「公民」を位置付けることによってドイツ公民の資質を養成しようとしている。

1950年以降、「非政治的社会科」が推進される。実際の政治教育は、利害対立のない調和的な共同体を追求して政治を人間関係に還元する非政治的授業と政治機構に関する細かな知識を必要とする授業スタイルの併存・混合であった。こうした「調和的共同体」を前提とする政治教育は、1960年代に入り政治対立を前提とする「葛藤理論」が政治教育に取り入れられ変化する。

この政治理論に基づく政治教育は、その後フランクフルト学派等の影響を受けつつ、基本的な枠組みとなり、1976年に政治教育の基本原則となる「ボイトルスバッハ合意」がなされた。その主要な3内容は、次のとおりである。①教員による生徒の判断を侵す政治的教化（政治的意見の押し付け）の禁止②学問的・政治的論争のある問題は論争のあるものとして扱い、公平な討論を重視すること③個々の生徒の利害関心に基づいて教材等を提供して生徒が必要な能力を獲得できるようにすること。

ドイツでも生徒の内心の自由を保障するため教育の政治的中立性が要請され、教員は授業において「特定の政治的方向性」に加担することは許されない。学校外での取り組みとして「連邦政治教育センター」や「各州の政治教育センター」は、政治に関する情報提供・イベントにより政治教育をサポートしている。また民間の政治教育団体による模擬選挙が行われている。これらの連邦・州

の諸機関と民間団体は学校と政治教育においてネットワークを形成している。

4.3 フランスにおけるシティズンシップ教育

1990年代に、「公民教育」を活性化する、「実践面」を重視した「シティズンシップ教育」の必要性・緊急性が高まった。その社会的背景は、「欧州統合の加速化」と若者の暴力や麻薬の服用といった「市民的でない振る舞いの増加」又は「学校・生徒の荒廃（学校暴力）」や「移民の増加」、「イスラムのスカーフ着用問題」等である。それは、従来の政治制度の知識を学ぶ「公民教育」に代わって、生徒の当事者意識との関連を図るべく生徒当事者の法的地位（権利・義務）に焦点を合わせる「公民（市民）教育の再活性化」を目指すとともに、他方では市民の育成を一教科（他律的・主知的な学習に傾きがちな公民教育）に閉じ込めるのではなく、「能動的で多元的な市民の育成」を目指す「シティズンシップ教育」を教科ではなく、教員のみならず職員・生徒をも関わる「全教育活動」と位置づけられた「学校教育全体の理念（中核）ないし目標」として1996年の4月の通達「シティズンシップ教育－公民教育の再活性化」により行われるようになった。

教育実践は基本的には議論をベースに学級・学校での具体的問題から、個人の自由と社会生活上の制約、価値共有を学ぶことで地域・国家・ヨーロッパ・世界へと視野を広げていくという「求心モデル」が採用されている。

このように2000年以降は教育活動内容の拡大と学校外での活動への空間的拡大がみられ、シティズンシップ教育はそれらの総体として把握され、「学校のカリキュラム全体」に及ぶものとされている。

フランスでも生徒の内心の自由を担保するため教員の「教育における政治的中立性」が要請される。この中立性義務は特に初等・中等学校の生徒

は教員の影響を受けやすいから、初等・中等学校の教員に対して厳格に課され、生徒の「良心の自由」を尊重すべく教員の政治的・宗教的宣伝・勧誘を制限している。

4.4 アメリカにおけるシティズンシップ教育

アメリカ教育法（1994年制定）は、連邦が教育の基準となるスタンダードである教育目標の策定をすることを各州に促した。この全国共通教育目標のうち①「全生徒が責任ある市民としての役割を果たしうる学校教育の保障」、②「市民として権利義務の担い手となるために必要な知識・技能の習得」の2項目が、シティズンシップ教育にかかわる。シティズンシップ教育は、既存の政治制度を前提にした権利・義務あるいはその手続論（手続的民主主義）又は理性的民主主義（討議型民主主義）に重きを置いてきたが、代表制政治システムの機能不全に鑑み、非政治制度的なコミュニティ等との連携を図り、市民として社会の中でどのように社会的争点を理解し、時に対立の調停や利害調整を伴うような個人間の調停や共生（公共性創造）を志向するもの（構築的民主主義）に重心をシフトした。

最近のアメリカの学校等における政治的シティズンシップ教育は多様化している。その類型として1「政治参加」体験を通じたプロジェクト型、2学校－社会連携型、3多文化主義の実現を民主主義教育から図ろうとする民主的学校づくり型等がある。1は主として学校教育において「身近な社会問題」に「主体的」にかかわろうとする意識・技法・態度の定着をプロジェクト学習の手法で図ろうとするものである。2は地域社会の公共的問題の解決に必要な情報等を提供する、コミュニティに開かれた活動的学校経営を目指すものである。3の第一の特徴は多種多様な差異を反映した、子どもを含めた学校に直接かかわるすべての人が意思決定過程に参加する権利を持つことであ

る。第二の特徴は、子どもたちが民主主義的経験を重ねていき、また社会問題を批判的に分析できるような民主主義的なカリキュラムを創造することである。これらのシティズンシップ教育は子どもの「主体性」を重視した「地域密着型の民主主義教育」といえよう。

アメリカでも授業で具体的な政治的争点について議論する時は①時事的テーマを取り上げ、②それにつき賛成と反対の立場を明確にする。この際、教員は賛否が分かれている政治問題について「政治的中立性」を維持してどちらにも政治的に偏ることなくその主張を取り上げて教えなければならない。

4.5 主要国の主権者教育の比較考察

主要国の主権者教育の目的は民主的国家の維持・存続に必要な政治的素養を持った主体的・能動的な市民の育成であるという点で共通している。また主権教育の方法において、「討論や実践」を重視する点も共通している。その方法は、最近支配的な熟議民主論において「議論」（討議・対話）が重視されているので、「市民社会形成の論理」を援用した「市民形成の論理」においても「議論」が重要になり、主要国の主権者教育において議論が活用されている。

ところが民主主義ないしその制度化である民主制の特質は各国で異なるから、主要国の政治教育も相違点が生じる。まず各国において、政治の把握が異なる。権利・自由を重視する自由主義や個人・集団も公共性の担い手とする「多元主義」に思想的基盤を置くイギリスとアメリカでは、政治とは高度の利害対立を調整するものだと考えられているため、国家はもちろん国家以外の集団でも集団内の経済的利害対立等が高度化すると、政治問題が生じるとされている。したがって家庭・学校・企業・協同組合・労働組合・圧力団体・学会等あらゆる集団において構成員の利害対立が高度

化した場合に政治問題が生じ、それに対処する必要があるから、政治教育は学校のみならず多くの社会集団が担当することになる。このように両国の主権者教育は、多元的集団のアイデンティティを尊重し、一つの国家アイデンティティを前提としない。したがって国家が一元的な政治価値を生徒に注入しようとしなから、生徒の内心の自由は一元的な憲法的価値秩序を目指すドイツ・フランスより保障される。

これに対して、教会等の中間集団の権力を排除して近代国家を建設したフランスでは、非営利団体等の活動は英米ほど盛んでなく、政治は主として国家との関係で展開される。そして国民対国家の政治構造の下で共和主義的市民の統合を図ろうとするフランスでは政治教育は一つの国家アイデンティティを前提とする。したがって伝統的な共和主義的市民統合の原理に立脚するフランスの主権者教育は、単一不可分の非宗教的共和国の均質の構成員の養成を目指すことになる。私立学校はカトリックの影響を受けるから、政治教育は主として公立学校において展開される。すなわち公共の責任・義務を重視する共和主義・普遍主義に基づくシティズンシップ教育は、「単一不可分の非宗教的フランス的共和国の市民の養成」を目的とするから、シティズンシップ教育（政治教育）は、共和主義的公共空間（学校空間）において単一の共和主義的価値を持つ「一元的な価値」を受容させるものであるため、その価値とは異なる共同体的価値をもち、共和主義・普遍主義的価値を受容しづらいイスラム教徒等の生徒の内心の自由は十分に保障されない。また「共和制国家の強制的介入」による「個人の自由の実現」という「共和主義的原理」により学校が子どもに共和主義的価値を内面化させようとするから、それは中立性原理と強い緊張関係に立つ。この公教育の中立性原理は、教師に対し子どもの信条の自由（良心の自由）を侵害しないよう厳格な義務を課す。した

がって「理論的」には「共和主義的諸価値」を促進する政治教育は、中立性違反の恐れがあるが、「実際」には国家のみならず教師も共和主義的価値の教えこみにコミットしている。この場合、公立学校での宗教的自由が制約され、生徒の良心の自由が侵害される恐れがある。

これに対してドイツは表現の自由を前提とする「多数決民主主義」に基づいて成立した「ナチスの独裁」の反省から、学校の任務として反ナチ的・反共産主義的な民主制の維持存続を図る積極的な憲法価値を目指す「闘う民主制」を採用している。したがって政治教育は、闘う民主制的憲法理念に基づく態度を公立学校において養成しようとするから、ドイツの政治教育が、その教育内容として反ナチス・反共産主義的である。したがってナチ的又は共産主義的政治価値は政治教育において否定される。しかも反ナチス・反共産主義的思想の内容は一義的でなく、常に政府が恣意的にその価値を定義ないし解釈して、反ナチス・反共産主義的思想のみならず立憲民主主義的な思想への介入がなされ、生徒の内心の自由が侵害される恐れがある。

移民国家であるアメリカの場合、多様な中間集団の活動が極めて活発で各集団で政治が展開される。とはいえ学校・大学における政治教育は重要であるから、学校・大学を起点に据えつつ、社会の諸問題の解決を通じた政治教育が展開されている。その教育は観念的なドイツの上からの政治教育と異なり、観念的でなくプラグマチックであり、また「生徒の自主性」を強く認める「市民性教育」である。したがって生徒の内心の自由は最大限尊重される。身分制的要素が残存するイギリスの場合、直接民主制的要素の強いアメリカと異なり、議会主権に立脚する代表民主制国家であるから、イギリスのシティズンシップ教育（政治教育）は、アメリカのそれより議会制度的政治を重視している。そのため、中間集団におけるシティ

ズンシップ教育（政治教育）はアメリカほど盛んでないから、国家の政治教育がアメリカより重要となる。したがって生徒の内心の自由はアメリカほど保障されない。

アメリカとドイツではシティズンシップ教育は「公民科」・「公民教育」等の教科でなされるが、フランスでは「シティズンシップ教育」を教科ではなく、教員のみならず職員・生徒をも関わる「全教育活動」と位置づけるが、イギリスやアメリカの場合、ティズンシップ教育を学校外の集団をも含む広範な教育活動である。ドイツの場合は学校が政治教育を行うが、関連する連邦・州の諸機関と民間団体と政治教育においてネットワークを形成している。

更に政治的価値を生徒に受容させる政治教育は、生徒の思想良心の自由等を侵害する恐れがあるから、主要国の政治教育において教師の政治的中立性が要請されている。

フランスではこの中立性に義務は特に初等・中等学校の教員に対してその生徒への影響力が大きく、生徒の内心の自由が侵害されやすいので、厳格に課されている。これに対してイギリスでは教師が政治的宣伝・強化とは異なる「自分の意見」をあえて言うことを要請されるから、フランスほど政治的中立性は厳格に教員を拘束しない。したがって教師が自己の政治的信条に基づいて意見を述べると、生徒の内心の自由を侵害する恐れがある。

5. 結び

日本の民主制はドイツの「闘う民主制」とは異なるが、戦前の全体主義的教育を反省して、政治教育により立憲民主的な憲法価値を主権者に定着させようとしている点では共通点がある。戦前のヒットラーに盲目的に服従する国民を養成し、ナチス独裁制を基礎づけた政治教育を反省して立憲

民主的国家の主体的構成員を養成しようとするドイツの政治教育は、日本の絶対主義的・神権的天皇制下において現人神でありかつ主権者である天皇に絶対従順する臣民を養成するため絶対主義的イデオロギーと軍国主義的愛国心を注入した軍国主義的・全体主義的（絶対主義的）天皇制教育を反省して立憲民主的国家の主体的構成員を養成しようとする日本の政治教育の構築の参考になる。そこでドイツ的政治教育を参考にして、日本の政治教育を構築すべきである。

そうだとすると立憲民主的日本国家を支える主体的・能動的国民を育成しようとする主権者教育としての政治教育の中核は、党派的な政治的傾向を禁止する「教育の政治的中立性」を維持しながらも教員が近代的な教育装置である学校において憲法価値（国民主権主義・人権尊重主義・平和主義等）を生徒に注入しようとするものである。この面では生徒は一人前の主権者資質を授かる「教育客体」でもある。

一方、生徒は学習権に基づき自主的に主権者資質を獲得する学習主体である。したがって、生徒の自主性・主体性を軽視して、教員が権威的に主権者資質に必要な憲法価値を生徒に注入することは、生徒の思想・良心の自由・学習権を侵害するものであり許されない。教員は政治的中立性の名目で行う国家（文部科学省）の党派的介入を教師の教育の自由・学問の自由を主張して防ぐとともに生徒の関係で政治的中立性に保ちながら日本における生徒の主体性・自主性を尊重する政治教育を行うべきである。教育方法としては、民主的社会の維持・発展に貢献する「能動的な主権者の資質」の養成に資する生徒の「主体的・自主的な教科的学習活動」（討論・模擬選挙等）を採用した社会科（公民・政治経済等）等の教科教育を行うとともに、生徒の「非教科的な生徒会活動」等を「積極的」にサポートすべきである。更に学校は生徒が能動的な主権者として投票等の政治的行動

がとれるように選挙管理委員会等の行政や校外の教育関係団体（啓発団体・NPO法人等）とも連携しながら全学的な主権者教育を推進すべきである。

【注】

（1）黒川直秀（2016）「主権者教育をめぐる状況 調査と情報-ISSUE BRIEF」『NUMBER』889, 森裕城(2005)「現代日本の若者と選挙」『生活経済政策』等。

（2）成嶋隆（1994）「教育と憲法」樋口陽一編『講座憲法学4』日本評論社, 永井憲一（1991）『主権者教育権の理論』三省堂, 有倉遼吉（1971）「国民の教育権と国家の教育権」『季刊教育法』1, (10), 兼子仁（1978）『教育法〔新版〕』有斐閣, 堀尾輝久（1994）『日本の教育』東京大学出版会, 今橋盛勝（1990）「子どもの人権・権利をめぐる裁判—研究所説」『ジュリスト』963等, 成嶋隆（1994）

「教育と憲法」樋口陽一編『講座 憲法学4』日本評論社, 今野健一（1994）「憲法保障と教育」『一橋研究』19

（1）, 斎藤一久（2006）「憲法教育の再検討」戸波江二・西原博史編著『子ども中心の教育法理論に向けて』エイデル研究所, 樋口陽一（1994）「近代国民国家の憲法構造」東京大学出版会, 佐藤修司（2007）『教育基本法の理念と課題』学友社, 西原博史（2006）「第二章 憲法教育というジレンマ—教育の主要任務か, 中立的教育の例外か—」前掲, 『子ども中心の教育法理論に向けて』, 戸波江二（2001）「国民教育権論の展望」日本教育法学会編『講座現代教育法1 教育法学の展望と二一世紀の展望』三省堂, 佐貫浩（2001）「平和・人権・民主主義と教育—憲法・教育基本法と価値形成の教育」前掲, 『講座現代教育法』等。

（3）新井浅浩（2008）「イギリスのシティズンシップ教育」『私たちの広場』299, 蓮見二郎（2017）「シティズンシップ教育実践を考える5つの論点—ケヴィン・I・マシューズとの対話—」『日英教育研究フォーラム』21, 片山勝茂（2013）「学校での市民性教育への反対論の検討—左派の立場への偏向・論争の問題・不都合な真実—」『東京大学大学院研究科基礎教育学研究室紀要』39, 等, 近藤孝弘（2009）「ドイツにおける若者の政治教育」『学術の動向』14 (10), 谷本美彦（1974）「政治教育研究の視点」『社会科教育研究』35, 降旗直子（2012）「フランスにおけるシティズンシップ教育政策研究動向（内外の教育政策研究動向2011, V内外の教育政策・研究動向）」『日本教育政策学会年報』19, 鈴木規子（2013）「フランス共和制と市民の教育」近藤隆弘編『統合ヨーロッパの市民性教育』名古屋大学出版会, 今野健一（2006）『教育における自由と国家』信山社, 原田亜紀子等（2018）「政治教育における『参加』の国際比較：日・米・デンマークの実践に着目して」『東京大学大学院教育学研究科付属学校教育高度化・効果検証

センター』3, 桑原作治（1961）「政治教育の構造」『教育学研究』28 (1), 今野健二（2006）「国家と公教育の関係の再定義」前掲『子ども中心の教育法理論に向けて』等。

（4）西原博史（2001）「思想・良心の自由と教育課程」前掲『教育法学の展開と二一世紀の展望』, 村元宏行「主権者教育論の現在」前掲『子ども中心の教育法理論に向けて』等。